Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 051

Voorstel van wet van het lid Van Klaveren tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verruiming van de vrijheid van meningsuiting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Recente gebeurtenissen, zoals de veroordeling van een man die een islamkritische poster voor zijn raam hing, de inval bij cartoonist Gregorius Nekschot en de mogelijke tweede vervolging van Geert Wilders, hebben de discussie over de beperking van het grondwettelijk en verdragsrechtelijk recht op vrijheid van meningsuiting weer doen oplaaien. De vraag

kst-34051-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

naar de noodzaak van de artikelen 137c en 137d van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is daardoor nadrukkelijk aan de orde gesteld.

Artikel 137c Sr stelt strafbaar hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. De strafmaat bedraagt maximaal een jaar gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen, er maximaal twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie opgelegd kan worden.

Artikel 137c Sr treedt in 1934 in werking.[1]

De eerste versie van deze strafbepaling luidt:
Hij die zich in het openbaar, mondeling, of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk in beleedigingenden vorm uitlaat over eene groep van de bevolking of over eene ten deele tot de bevolking behoorende groep van personen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden. [2]

In 1971 vinden bij de implementatie van het Internationaal verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (hierna: IVUR) wijzigingen plaats. De wetgever – zonder dat het IVUR dit voorschrijft – gaat er toe over «godsdienst of de grondslag van hun levensbeschouwing» aan het wetsartikel toe te voegen.[3]

Artikel 137d Sr stelt strafbaar hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap. De strafmaat bedraagt maximaal een jaar gevangenisstraf of geldboete van de derde categorie. Lid 2 van voornoemd artikel bepaalt dat indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen, er maximaal twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie opgelegd kan worden.
Dit artikel, in de volksmond vaak als «haatzaaien» aangeduid, dateert uit 1971. Nederland gaf zodoende vorm aan zijn verplichtingen op grond van het IVUR.[4]

«Haatzaaien» is door de wetgever in deze bepaling bedoeld als het (opzettelijk) agiteren, als het opruien door openlijk uiting geven aan vijandschap of grove minachting. Het gaat hier om het uiting geven aan een gevoel van diepe afkeer voor de overtuigingen van een groep

---

[1] Staatsblad 1934, 405.
[2] Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen, 1933–1934 «Nadere voorzieningen ter bescherming van de openbare orde», 237.2. Ontwerp van wet.
[3] De memorie van toelichting verklaart deze toevoeging door te stellen dat hiermee geanticipeerd wordt op het tot stand komen van een internationaal verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van godsdienstige onverdraagzaamheid. Kamerstukken 9724, nr. 3, p. 4. Dit verdrag is er echter nooit gekomen.
[4] Nieuwenhuis, A., Een onbestemde haat?, in Afshin Ellian, Gelijn Molier en Tom Zwart, Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting.

mensen, gepaard met het onverzoenlijke verlangen om die groep te (zien) verdelgen.[5]

Het recht op vrijheid van meningsuiting is onder andere neergelegd in de Grondwet, de Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM), het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het EU-Handvest van de grondrechten. Naar het oordeel van de initiatiefnemer is daarmee aangetoond dat het recht op vrijheid van meningsuiting behoort tot de fundamenten van onze democratische rechtsstaat.

Eén van de doelen van de vrijheid van meningsuiting is het bevorderen en openhouden van het maatschappelijke debat. Deze ambitie wordt treffend tot uitdrukking gebracht in het motto «Laten wij waken over de vrijheid van het spreken», het opschrift van het graf van Pim Fortuyn.[6] De inhoud en de aard van die uitlatingen doen daarbij niet ter zake. Om met George Orwell te spreken: «If liberty means anything at all, it means the right to tell people what they do not want to hear».[7] Dat recht op deelname aan het maatschappelijk debat geldt niet alleen voor bijvoorbeeld politici of andere opiniemakers, maar voor alle burgers. Iedereen dient zonder vrees voor vervolging zijn (politieke) mening te kunnen uiten.

Dat recht verdient het daarom om verregaand en op een verantwoorde manier in de Nederlandse rechtsorde te worden gewaarborgd. Genoemde recente gebeurtenissen hebben echter aangetoond dat het daar op enkele punten aan schort. De delictsomschrijvingen van de artikelen 137c en 137d Sr zijn op essentiële onderdelen onduidelijk; het Nederlandse recht wordt bepaald door verdragsverplichtingen die met elkaar in conflict zouden kunnen komen en de uitspraken van het Europees hof voor de rechten van de mens, waarvan de uitspraken hun weerslag hebben op de Nederlandse rechtsorde, dreigen hun consistentie te verliezen.

Met het onderhavige voorstel worden dan ook vier doelen gediend, te weten het verruimen van de vrijheid van meningsuiting, het verzekeren van het *lex certa* beginsel, het voorkomen van een conflict tussen op Nederland rustende verdragsverplichtingen en het bieden van een handreiking aan het Europese hof voor de rechten van de mens bij het bepalen van de Europese consensus inzake het beschermen van het maatschappelijk debat.

2. Herstel van het lex certa beginsel

Enkele kernelementen uit de delictsomschrijvingen van de artikelen 137c en 137d in het Wetboek van Strafrecht op het terrein van de vrijheid van meningsuiting, te weten de groepsbelediging, het aanzetten tot discriminatie en het aanzetten tot haat missen de noodzakelijke scherpte en duidelijkheid. Zo stelde Rosier het volgende over artikel 137c Sr: «het is een vreemd artikel, dat erg vaag en ruim geformuleerd is».[8] De rechtbank Amsterdam meende in de Wilders-zaak, op de voet van de conclusie van het Openbaar Ministerie, dat de uitlatingen van de heer Wilders niet voldeden aan de relevante delictsomschrijvingen. Kennelijk bieden de begrippen die in het Wetboek van Strafrecht worden gehanteerd ruimte

[5] Van Stokkom, B.A.M., Sackers, H.J.B., Wils, J.P., Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen» (2007), p. 120.
[6] Het betreft hier een Nederlandse vertaling van het adagium «Loquendi libertatem custodiamus».
[7] George Orwell, Animal Farm (1945).
[8] Rosier, T., Discriminerende belediging, Recht en kritiek (1996), p. 305–334.

voor een tegengestelde interpretatie. Hoewel de rechtbank daarmee naar het oordeel van de initiatiefnemer blijk gaf van een juiste rechtsopvatting, bieden de begrippen die in het Wetboek van Strafrecht worden gehanteerd kennelijk ruimte voor een tegenovergestelde interpretatie. Zo kwam het gerechtshof Amsterdam in zijn beslissing op het verzoek ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering in dezelfde zaak tot de conclusie dat de genoemde delictsomschrijvingen wel aanknopingspunten boden voor vervolging van de heer Wilders.

Het *lex certa* beginsel, ingevolge waarvan delictsomschrijvingen voldoende duidelijk en toegespitst moeten zijn om de rechtsgenoten in staat te stellen hun gedrag daarop af te stemmen, wordt door meergenoemde bepalingen absoluut geen recht gedaan. Het strafrecht, dat diep kan ingrijpen in de persoonlijke vrijheid, is gebaseerd op de gedachte dat het verschil tussen strafwaardig en niet strafwaardig gedrag zonneklaar moet zijn. Daardoor zijn burgers in de gelegenheid om hun handelen overeenkomstig de strafbaarstellingen in te richten en op die manier te voorkomen dat zij ongewild en onbedoeld strafbare feiten plegen. Wanneer personen zich voor de rechter dienen te verantwoorden voor gedragingen waarvan de strafwaardigheid op grond van de delictsomschrijvingen niet voorzienbaar is, wordt de bijl gezet aan de wortel van de rechtsstaat.

Dat probleem knelt te meer wanneer het ambigue delictsomschrijvingen betreft op het terrein van de vrijheid van meningsuiting. Wanneer burgers niet meer zeker zijn of wat zij zeggen is toegestaan als onderdeel van het maatschappelijk debat of zelfs kan leiden tot de oplegging van een vrijheidsstraf, zal een verkillend effect uitgaan op de vrijheid van meningsuiting: burgers zullen hun mening niet meer vrij durven uiten uit vrees zich daarover voor de strafrechter te moeten verantwoorden. Terecht verklaart het Amerikaanse hooggerechtshof daarom delictsomschrijvingen op het terrein van de vrijheid van meningsuiting die op het eerste gezicht al onvoldoende bepaald zijn per definitie onverbindend (*vagueness doctrine*).

Omdat de meergenoemde delictsomschrijvingen om bovengenoemde redenen niet voldoen aan de fundamentele uitgangpunten van de rechtsstaat en ons stelsel van strafrecht, dienen zij naar het oordeel van de initiatiefnemer te worden geschrapt. Ook na schrapping zal het Wetboek van Strafrecht nog voldoende aanknopingspunten bieden om onwelgevallige uitingen aan te pakken. De strafbaarstelling van aanzetten tot geweld, bedreiging en opruiing, alsmede enkelvoudige belediging, smaad en laster blijven immers gehandhaafd. Feitelijke discriminatie blijft eveneens strafbaar.

3. Het voorkomen van conflicten tussen verdragsrechtelijke verplichtingen

Het Internationaal verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie

Het Internationaal verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie wordt in 1965 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.[9] Nederland heeft dit verdrag in 1966 ondertekend en in 1971 geratificeerd. Dit verdrag kent in artikel 4 een verplichting tot het «strafbaar bij de wet verklaren van het verspreiden van denkbeelden die zijn gegrond op rassensuperioriteit of rassenhaat, aanzetting tot rassendiscriminatie, zomede alle daden van geweld of

[9] Convention on the Eradication of all forms of Racial Discrimination.

aanzetting daartoe, die zijn gericht tegen een ras of een groep mensen van een andere huidskleur of etnische afstamming». In het jaar van ratificatie zijn de strafrechtelijke verboden in de Nederlandse wetgeving opgenomen.
Op 9 januari 1972 treedt het IVUR in Nederland in werking.

Het verdrag verplicht niet tot strafbaarstelling van groepsbelediging (art.137c Sr). De toenmalige regering acht het handhaven van die – bestaande – strafbaarstelling (alsmede het aanpassen van de discriminatiegronden die daarin werden genoemd) echter nodig voor een goede uitvoering van hetgeen artikel 4 van het verdrag beoogt. Eenzelfde redenering gebruikt de regering voor het vasthouden van de opneming van godsdienst als discriminatiegrond, waartoe het verdrag niet verplicht. In artikel 137d Sr wordt de combinatie van aanzetten tot haat, aanzetten tot discriminatie of aanzetten tot geweld strafbaar gesteld, in artikel 137e Sr de verspreiding van uitingen die beledigend zijn of aanzetten tot haat, aanzetten tot discriminatie of aanzetten tot geweld.[10]

Het Aanvullend protocol bij het cybercrimeverdrag

Het Aanvullend protocol bij het cybercrimeverdrag (hierna: het Aanvullend protocol)[11] is in 2001 door Nederland ondertekend, in 2006 geratificeerd, en voor Nederland in 2007 in werking getreden. Het verplicht onder andere tot strafbaarstelling van verspreiding van racistisch en xenofobisch materiaal via computersystemen, bedreiging met een racistische of xenofobische motivering en belediging met een racistische of xenofobische motivering.

Onder racistisch en xenofobisch materiaal wordt verstaan «schriftelijk materiaal, beelden of elke andere weergave van ideeën of theorieën, waarin haat, discriminatie of geweld, tegen een individu of groep van individuen, op grond van ras, kleur, afkomst of nationaliteit of etnische herkomst, alsmede godsdienst, voor zover deze wordt gebruikt als aanleiding voor een van deze elementen, wordt bevorderd, aangemoedigd dan wel hiertoe wordt aangezet».[12]

Artikel 3, eerste lid, van het Aanvullend protocol stelt strafbaar «het publiekelijk verspreiden, of op andere wijze voor het publiek beschikbaar maken van racistisch en xenofobisch materiaal van een computersysteem». De strafbaarstelling kan worden beperkt tot gevallen waarin materiaal aanzet tot haat of geweld, of indien op andere wijze tot doeltreffende rechtsmiddelen ter bestrijding van dergelijk handelen wordt gekomen.[13]

Artikel 5, eerste lid, van het Aanvullend protocol wil strafbaar stellen «het publiekelijk beledigen, via een computersysteem, van (i) personen op grond van het feit dat deze behoren tot een groep, onderscheiden door ras, kleur, afkomst of nationale of etnische afkomst, alsmede godsdienst, voor zover deze wordt gebruikt als aanleiding voor een van deze elementen; of (ii) van een groep van personen die wordt onderscheiden door een van deze kenmerken».

[10] Tweede Kamer, 1967–1968, MvT, nr. 3.
[11] Convention on Cybercrime (ETS no. 185).
[12] Artikel 2 lid 1 van het Aanvullend protocol bij het cybercrimeverdrag.
[13] Artikel 3 lid 2 van het Aanvullend protocol bij het cybercrimeverdrag.

Het EU Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat

Het EU Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat (hierna: het Kaderbesluit)[14] is in de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd via de reeds in de Nederlandse wetgeving opgenomen anti-discriminatiebepalingen. In 2009 heeft Nederland aan de Europese Commissie laten weten dat het Kaderbesluit is geïmplementeerd.[15]

Het Kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van onder andere «het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd».[16] In artikel 1 lid 2, wordt bij wijze van beperking toegestaan dat «de lidstaten ervoor kiezen enkel gedragingen te bestraffen die van dien aard zijn dat zij de openbare orde dreigen te verstoren of die bedreigend, kwetsend of beledigend zijn». In het derde lid wordt verduidelijkt dat met «de verwijzing naar godsdienst wordt beoogd ten minste die gedragingen te bestrijken welke als voorwendsel dienen voor handelingen tegen een groep mensen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd».

Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

Zoals Zwart beschrijft heeft het Europese hof voor de rechten van de mens benadrukt dat het systeem van de conventie is gebaseerd op het concept van de democratische samenleving.[17] Een democratische samenleving veronderstelt een vrij politiek debat. Het hof beschouwt de politieke discussie in een democratische samenleving dan ook als het hoogste goed.[18] Pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid zijn belangrijke bestanddelen van een democratische samenleving en daarom mogen politieke opvattingen ook best choquerend, verontrustend en beledigend zijn.[19]

Het Europese hof kent daarbij groot gewicht toe aan de context waarin uitspraken worden gedaan. Als de spreker zich uitlaat over een actueel onderwerp, waarover, ook op andere plaatsen in Europa, een heftig debat wordt gevoerd, zoals immigratie en integratie, mag hij polemisch zijn en grote woorden gebruiken.[20] Zelfs verwijzingen naar het nationaal-socialisme hoeven dan niet te worden geschuwd.[21]

Ook in het verband van de politieke discussie hecht het Straatsburgse hof aan «equality of arms». De nationale autoriteiten mogen gebruik maken van het strafrecht om ongewenste uitingen te weren, maar die strafrechtelijke middelen moeten dan wel geschikt en proportioneel zijn.[22] Gelet op de dominante positie die de overheid inneemt, dient hij terughoudend te

---

[14] 15 2008/913/JBZ.
[15] Kamerstukken I 2007/08, 23 490.
[16] Artikel 1 lid 1, onderdeel a van het EU Kaderbesluit racisme en vreemdelingenhaat.
[17] Zwart, T., Op grond van het EVRM hoeft Wilders geen blad voor de mond te nemen, in Afshin Ellian, Gelijn Molier en Tom Zwart, Mag ik dit zeggen? Beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting.
[18] EHRM 23 mei 1991, Appl.no. 11662/85 (*Oberschlick (1)*), § 58; EHRM 12 juli 2001, Appl.no. 29032/95 (*Feldek*), § 83; EHRM 6 juli 2006, Appl.no. 59405/00 (*Erkaban*), § 55 (iv).
[19] EHRM 7 december 1976, Appl.no. 5493/72 (*Handyside*), § 49; EHRM 8 juli 1986, Appl.no. 9815/82 (*Lingens*), § 41.
[20] EHRM 27 januari 1997, Appl.no. 199983/92 (*De Haes and Gijsels*), § 48; EHRM 26 februari 2002, Appl.no.28525/95 (*Unabhängige Initiative Informationsvielfalt*), § 43.
[21] EHRM 26 februari 2002, Appl.no.28525/95 (*Unabhängige Initiative Informationsvielfalt*), § 46; EHRM 13 november 2003, Appl.no. 39394/98 (*Scharsach*), § 43.
[22] EHRM 23 april 1992, Appl.no. 11798/85 (*Castells*), § 46.

zijn in het gebruik van strafrechtelijke procedures. Dit is met name het geval als er andere middelen beschikbaar zijn om de ongewenste uitingen te pareren.[23]
Volgens het Straatsburgse hof heeft een ieder die deelneemt aan een levendige publieke discussie er dan ook recht op om door artikel 10 EVRM te worden beschermd.[24] Dat betekent dat de beperkingen uit het tweede lid van artikel 10 in zo'n geval zeer restrictief moeten worden uitgelegd en dat alleen zeer zwaarwegende belangen een beperking kunnen rechtvaardigen.[25]

Dit is nog sterker het geval wanneer de discussiant een gekozen volksvertegenwoordiger is, omdat hij zijn kiezers vertegenwoordigt, aandacht vraagt voor wat hen bezighoudt en opkomt voor hun belangen. Vooral als het een lid van de oppositie betreft moeten beperkingen van de vrijheid van meningsuiting door de rechter met argusogen worden bekeken.[26] Wat het Straatsburgse hof betreft verdienen uitspraken die gehuld zijn in de mantel van parlementaire onschendbaarheid niet per definitie meer bescherming dan uitspraken die buiten de vergaderzaal zijn gedaan.[27] Sterker nog, het EHRM lijkt zich welwillend op te stellen jegens volksvertegenwoordigers die hun uitlatingen doen zonder zich te verschuilen achter hun immuniteit.[28]

De conclusie is dan ook dat het Straatsburgse hof een bevoorrechte positie toekent aan politieke meningsuitingen.

De noodzaak voor een afweging door de wetgever

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat er op Nederland potentieel conflicterende verdragsverplichtingen rusten, die binnen de Nederlandse rechtsorde leiden tot spanningen op het terrein van de vrijheid van meningsuiting. Naar het oordeel van de initiatiefnemer mogen de gevolgen van die mogelijke conflicten niet worden afgewenteld op de burger en de rechter.

De commissie van Venetië stelde daarover terecht het volgende: «Het is niet in de eerste plaats aan rechtbanken om het juiste evenwicht te vinden tussen de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, maar aan de hele maatschappij…».[29] Het is de taak van de wetgever om de belangen die worden gediend met die verdragsverplichtingen op een evenwichtige wijze af te wegen en tot uidrukking te brengen in een samenstel van eenduidige voorschriften die ondubbelzinnig richting kunnen geven aan het gedrag van de burger en die zich voor rechterlijke toepassing lenen.

Daarom worden de groepsbelediging, het aanzetten tot discriminatie en het aanzetten tot haat als delicten geschrapt. Naar het oordeel van de initiatiefnemer vormen deze delicten, met name door hun vage en onbestemde karakter, een onevenredige inbreuk op de door artikel 10 EVRM beschermde vrijheid van meningsuiting. Het Nederlandse recht biedt voldoende, minder ingrijpende, mogelijkheden om de rechtsgoe-

---

[23] EHRM 23 april 1992, Appl.no. 11798/85 (*Castells*), § 46.
[24] EHRM 4 december 2003, Appl.no. 35071/97 (*Gündüz*), § 49.
[25] EHRM 25 juni 1992, Appl.no. 13778/88 (*Thorgeir Thorgeirson*), § 63; EHRM 25 november 1999, Appl.no. 23118/93 (*Nilsen and Johnsen*), § 43.
[26] EHRM 23 april 1992, Appl.no. 11798/85 (*Castells*), § 42; EHRM 27 februari 2001, Appl.no. 26958/95 (*Jerusalem*), § 36.
[27] EHRM 27 februari 2001, Appl.no. 26958/95 (*Jerusalem*), § 40.
[28] EHRM 23 april 1992, Appl.no. 11798/85 (*Castells*), § 43.
[29] European commission for democracy through law (Venice commission), On the relationship between freedom of expression and freedom of religion, p. 17.

deren die door de andere instrumenten worden bevorderd te beschermen, zoals de strafbaarstelling van aanzetten tot geweld, bedreiging en opruiing, alsmede enkelvoudige belediging, smaad en laster, en feitelijke discriminatie.

De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat zijn afweging anders uitvalt dan die gemaakt door de wetgever bij de implementatie van het IVUR aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Dat is een gevolg van het feit dat de bescherming van de vrijheid van meningsuiting de afgelopen jaren sterk in intensiteit is toegenomen als gevolg van de jurisprudentie van het hof ten aanzien van artikel 10 EVRM. Deze evolutieve interpretatie van het hof in het licht van «present day conditions» noopt ertoe de destijds gemaakte afweging te herijken.

4. Het bijdragen aan de Europese consensus ten behoeve van het Europees hof voor de rechten van de mens

Het Europese hof voor de rechten van de mens heeft in een recente uitspraak enige onduidelijkheid geschapen ten aanzien van de consistente lijn die het de afgelopen decennia op het terrein van de vrijheid van meningsuiting consequent heeft gevolgd.

In het *Féret* arrest voegde het hof een nieuwe overweging toe aan zijn gebruikelijke verklaring over het belang van politieke discussie. Het benadrukte dat tolerantie en de gelijke waardigheid van alle mensen de basis vormen van een democratische en pluralistische samenleving. Als gevolg daarvan kunnen de nationale autoriteiten het in het belang van een democratische samenleving nodig oordelen om uitingen te voorkomen of te bestraffen die oproepen tot haat of deze bevorderen of rechtvaardigen.

In een volgende overweging kwam het hof tot de opmerkelijke conclusie dat het oproepen tot haat niet veronderstelt dat opgeroepen wordt tot geweld of strafwaardige handelen. Ook persoonlijke aanvallen die bepaalde delen van de bevolking ridiculiseren of beledigen, of oproepen tot discriminatie, kunnen als opruiing worden aangemerkt. Onder dergelijke omstandigheden kunnen de nationale autoriteiten zich gerechtigd voelen om voorrang te geven aan de strijd tegen racisme boven de bescherming van onverantwoorde uitingen die de waardigheid of de veiligheid van delen van de bevolking kunnen schenden.

Genoemde uitspraak kan overigens niet worden beschouwd als een verlating van de koers van het hof die gericht is op het erkennen van een bevoorrechte positie van politieke meningen, ongeacht de inhoud ervan. Deze koers is immers verankerd in een bestendige lijn die gedurende decennia is ontwikkeld in tientallen uitspraken. De *Féret* uitspraak is gedaan door een Kamer en niet door de Grote Kamer.

Niettemin roept deze uitspraak, met name omdat daarnaar in de discussie regelmatig wordt verwezen, de nodige onduidelijkheid op. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er mede toe om deze onduidelijkheid weg te nemen door een uitspraak te doen die een bevestiging van de vaste lijn van het hof inhoudt. Zoals bekend hanteert het hof bij de uitleg van de conventie de zogenaamde Europese consensus methode. Kort gezegd komt deze erop neer dat er sprake is van een schending als het gedrag van de verweervoerende staat afwijkt van dat van een grote meerderheid van de partijstaten. Op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel wet wordt, draagt Nederland bij aan de bestendiging van de consensus dat de vrijheid van politieke meningsuiting een bevoorrechte positie inneemt.

5. Conclusie

Groepsbelediging

Niets staat de mogelijkheid tot het schrappen van artikel 137c Sr in de weg. De wetgever heeft immers reeds enkelvoudige belediging (art. 266 Sr) strafbaar gesteld. Daarmee wordt voldaan aan de verplichtingen voortvloeiende uit het Aanvullend protocol. Ook het IVUR en het Kaderbesluit staan aan schrappen niet in de weg. Voorts geldt dat smaad (art. 261 Sr) en laster (art. 262 Sr) onverkort strafbaar blijven. Verder laat dit initiatiefwetsvoorstel uiteraard de civiele route open (art. 6:162 BW).

Aanzetten tot haat

Het aanzetten tot haat zoals strafbaar gesteld in 137d Sr kan worden geschrapt zonder dat daarmee in strijd gehandeld wordt met het IVUR en het Aanvullend protocol, alsmede het Kaderbesluit. De verplichtingen die uit het IVUR en het Kaderbesluit voortvloeien dienen immers in overeenstemming te worden gebracht met de andere verplichtingen die op Nederland rusten, waaronder artikel 10 EVRM. De resterende delictsomschrijvingen zoals opruiing (art. 131 Sr), aanzetten tot geweld (art. 137d Sr) en bedreiging (art. 284 e.v. Sr) zijn toereikend om uitvoering te geven het IVUR en het Kaderbesluit.

Aanzetten tot discriminatie

Ook hier geldt dat het aanzetten tot discriminatie uit de wetgeving kan worden gehaald zonder in strijd te handelen met het IVUR en het Aanvullend protocol, alsmede het Kaderbesluit. Opruiing (art. 131 Sr), aanzetten tot geweld (art. 137d Sr) en bedreiging (art. 284 e.v. Sr) blijven strafbaar. Verder wijst de initiatiefnemer er op dat discriminatie (art. 137f Sr, art. 137g Sr en art. 429quater Sr) strafbaar blijft.

Verspreiding

Ook artikel 137e Sr kan zonder problemen worden aangepast.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Deze technische wijziging hangt samen met het vervallen van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel B

Dit onderdeel laat het artikel betreffende groepbelediging vervallen.

Onderdeel C

De wijziging voorzien in dit onderdeel zorgt ervoor dat alleen het aanzetten tot geweld strafbaar blijft.

Onderdelen D en E

Deze wijzigingen hangen samen met het niet langer strafbaar zijn van de groepsbelediging en het aanzetten tot haat of aanzetten tot discriminatie.

Artikelen II t/m V

Deze wijzigingen hangen samen met het vervallen van artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wettechnische correctie aan te brengen in artikel 39 van de Wet financiering politieke partijen.

Artikel VI

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Besloten is dit voorstel van wet in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Van Klaveren